

Dal certificato di prevenzione incendi alla Scia: da un'amministrazione che certifica ad un'amministrazione che controlla

Premetto che non mi ha stupito l'introduzione della Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) per i procedimenti relativi alla sicurezza, in ragione della spinta ormai marcata che, grazie la legge n. 241/1990, ha operato una rivoluzione copernicana nella pubblica amministrazione

L'apparato "bureau", la burocrazia (scrivanie, memorie del sovrano Luigi XIV), si presentava priva di centri di responsabilità, senza identificazione nei processi amministrativi, frantumata in una miriade di competenze, di attori, senza termini di apertura e conclusione.

Occupandomi di Vigili del Fuoco, ero rimasta perplessa che nessuno avesse colto la contraddizione, in termini di prevenzione incendi, dovuta al fatto che lo stesso funzionario autorizzatore, poi, effettuava il controllo sulla medesima attività già oggetto dell'autorizzazione.

La contraddizione è palese : il controllore controlla se stesso.

A distanza di vent'anni dalla l. n. 241, l'amministrazione pubblica è smagrita, piu' chiara, identificata nei centri di responsabilità, attiva verso il privato ed in grado di riconoscergli la dignità di attore alla pari, e non di un questuante "bisognoso" di un placet, particolarmente quando si tratta di aprire un'attività, peraltro "privata" (!).

La lunga esperienza di funzionario e dirigente reggente ad interim del Settore Economia del Comune di Bologna negli anni novanta, ha condotto un team, composto anche da me, alla prima e clonaticissima (ne siamo state liete) semplificazione di 150 procedimenti amministrativi affrontati con un approccio di law ed economics, ovvero un approccio che contempla diritto ed economia, studio dell'agire del potere pubblico in una prospettiva economica.

Allora lo spunto fu rappresentato dall'introduzione massiccia del silenzio-assenso, della denuncia di inizio attività, dalla fissazione di parametri e requisiti per ogni procedimento in tema di attività economiche, grazie ai cd. "decreti Cassese"

Fu la prima volta che un grosso Comune si mise a tavolino, con tempi di conclusione del progetto precisi ed inviolabili, analizzando ogni singolo procedimento e definendo per esso una filiera, un tracciato di riconoscibilità che, a partire dal termine iniziale (il cliente che avvia il procedimento), ovvero dalla definizione del modello di autocertificazione (che, se denuncia, diviene l'atto che consente l'inizio dell'attività), passava attraverso la puntuale indicazione di ogni allegato.

L' istituzione per ciascun procedimento di un "diagramma di flusso", e, infine, la lungimirante visione del termine finale, non mera conclusione del procedimento, ma anche come approccio ad un nuovo servizio della pubblica amministrazione: il controllo a posteriori.

La consapevolezza di essere al centro della "rivoluzione copernicana" nella quale l'asse dell'attività pubblica si sposta dalla autorizzazione preventiva, al controllo a campione successivo, comporta non solo una crescita di democrazia, di assoluta e totale fiducia nel privato (che con l'autocertificazione si assume in toto responsabilità civili, penali ed amministrativi), ma anche la certezza della necessità di minori risorse umane e strumentali: la procedimentalizzazione, attraverso la schedatura, il diagramma di flusso e l' identificazione degli allegati nella fase preventiva, - fatto il "grosso lavoro" iniziale -, comporta poi che i processi siano noti e trasparenti a tutti, che risorse umane possano essere interscambiabili grazie all'elevata precisione e definizione del procedimento traslato nei programmi informatici.

Col supporto dell'informatica e con il sistemico approccio applicato alle attività della p.a., si sgretola la filosofia perversa delle continue assunzioni di personale, del personalismo dell'ufficio, della discrezionalità nei confronti del cliente, dell'occultamento del sapere interpretato come potere personale: tutto è chiaro, trasparente, leggibile, anche per mia figlia di sette anni.

Sono risorse straordinarie, umane, economiche, che vengono recuperate, a fronte della assunzione di responsabilità dei privati e della possibilità di avviare un'attività economica, con la consapevolezza di trovarsi nel rispetto delle regole tecniche ed amministrative fissate.

Tutto ciò che "esce" diviene materia di "governo delle eccezioni", ovvero le deroghe, riservato a casi residuali per la cui soluzione, lo strumento delle conferenze dei servizi è sicuramente il mezzo migliore per concludere il procedimento e "segnare" una strada per nuovi o diversi casi che si possano presentare.

Non voglio incensare il lavoro di colleghe e mio a Bologna, la lungimiranza di dirigenti attenti alle aspettative degli ordini professionisti e delle categorie delle attività economiche, ma questa premessa mi sembrava necessaria perché, all'indomani dell'approvazione della legge n. 122/ 2010, già entrata in vigore dal luglio scorso, non solo non mi sono stupita, ma ho visto la prospettiva che qui oltre andrò a descrivere, esclusivamente in termini tecnici e da professionista di diritto amministrativo.

La lettura della nuova amministrazione pubblica, che si muove sulla traccia ormai definita dal prof. Giannini, da Cassese, da Bassanini, conduce, nella sua fase avanzata, all'utilizzo spinto di sportelli unici che dovranno gestire, dal Comune, da un unico centro, tutte le procedure pubbliche on line.

Per fare questo è evidente che il lavoro di ogni singola pubblica amministrazione sarà quello di procedere alla definizione puntuale di ogni passaggio, ogni modello, ogni allegato dei procedimenti di cui detiene la responsabilità.

I procedimenti di prevenzione incendi Istruttorie pratiche per l'uso

L'autrice ribadisce, da professionista amministrativista, l'analisi esclusivamente tecnica che si va a descrivere con pragmatismo e premette, al fine di limitare le facili e prevedibili strumentalizzazioni e critiche, che la sua politica è quella dell'agire, del fare, senza concessioni a superficialismi.

Si premette che, se i procedimenti di prevenzione incendi sono contemplati nell'art. 49, comma 4 bis -, della legge n. 122/2010 come la scrivente ritiene, e non sono oggetto di esclusione, in quanto dotati di una forza speciale e quindi scorporabile dal dettato normativo citato, gli stessi andranno trattati e conclusi come la norma prevede.

Se poi, una norma successiva di pari rango, puntualizzerà l'esclusione della prevenzione incendi dalla legge che prevede la "Scia" in luogo della Dia o dell'autorizzazione, è evidente che la materia di prevenzione continuerà ad essere oggetto di autorizzazione preventiva e controllo successivo.

Delle due l'una: il legislatore dovrà scegliere se prediligere un'attività preventiva di controllo, - esentando il privato da ogni responsabilità e facendo in contemporanea il censore di se stesso - ,(scarsa fiducia nell'operato dei pubblici operatori, che hanno sempre bisogno di un controllore, tipico della democrazia immatura), o prediligere un'amministrazione che "spende" la propria professionalità esclusivamente nel controllo successivo.

Le risorse così dirottate consentirebbero un monitoraggio di un maggior numero di situazioni a rischio (si ricordino gli edifici scolastici crollati o la tragedia Tissen), proprio perché il lavoro del funzionario tecnico si concentrerebbe sul territorio (preferibilmente di concerto ad altre professionalità che lavorano sulla sicurezza), e non a priori sulla carta.

Si rammenta che sotto un profilo tecnico la legge che investe i procedimenti di prevenzione è sulla rotta di norme che la hanno preceduta: a titolo di esempio, i calcoli del cemento armato per la costruzione di un grattacielo (!) si fondano su di un' autocertificazione del professionista. Se crolla l'edificio non credo che non si possa parlare di "incolumità e sicurezza di luoghi e persone". Questa autocertificazione "pesa", in termini di sicurezza, quanto una autorizzazione di prevenzione incendi in una fabbrica.

La sicurezza, in una democrazia avanzata, può e deve essere oggetto di norme precise e puntuali applicate dallo stesso professionista o cittadino, che si assume la responsabilità e lavora da subito, **mentre la parte pubblica detta regole puntuali, promuove, incrementa ed incentiva controlli a tappeto sul territorio.**

La sicurezza, a parere della scrivente, non è materia “speciale”, perché con questa logica ogni funzione è “speciale”, ognuno ha una dimensione “speciale” del sé, ma così difende posizioni personali dimenticando che apparteniamo ad un gruppo, ad una società, ad una democrazia, dove la solidarietà ed il dovere debbono rappresentare un bene prezioso per tutti noi.

Quindi, se anche il C.P.I. ed il suo rinnovo sono oggetto di Scia, per ciascuna attività di prevenzione incendi deve essere realizzata una griglia, da quelle di cui al D.M. del 1984, a tutte le attività per le quali già esiste la procedura tecnica (allegati, requisiti ecc.) e, se non ancora esistenti, tale procedura va creata.

Non può esistere un limbo di norme non normate: tutto è disciplinabile, e ciò può avvenire molto più facilmente per una norma che è tecnica ab origine.

Cosa è la SCIA e regole istruttorie sul procedimento SCIA

La SCIA è una autocertificazione, espressa ai sensi del D.Leg.vo n. 445/2000, completa di ogni certificazione o documentazione prevista per quel tipo di procedimento.

Il titolare dell'attività, effettuata la SCIA e consegnata allo Sportello dedicato, che gli rilascia la “cartolina di avvio procedimento”, con la stessa può dar luogo immediatamente all'inizio dell'attività.

L'incaricato al servizio al pubblico di prevenzione è tenuto a rilasciare, la “cartolina di avvio procedimento”, emessa ai sensi e per gli effetti dell'art.8 della L.n. 241/90, così come novellata dalla legge n. 15/2005 e L. n. 80/2005.

La cartolina di avvio procedimento è fondamentale per il titolare dell'attività, perché fornisce prova del legittimo inizio dell'attività, sia sotto il profilo formale che sostanziale. Essa contiene, ai sensi del citato articolo, tutti gli elementi necessari per identificare il titolare e l'attività, nonché, per la parte pubblica, il responsabile del procedimento – identificato anche con i recapiti telefonici e di e mail - i termini di conclusione del procedimento e la regolarità dell'inizio dell'attività.

Si rammenta che la cartolina di avvio procedimento è fondamentale per il titolare dell'attività in caso di controlli.

L'amministrazione ha 60 giorni di tempo per effettuare i controlli o, dando almeno 30 gg. di tempo al cittadino, lo può invitare a conformarsi e regolarizzare l'attività.

Sempre nel termine dei 60 gg. l'amministrazione, in caso di accertata verifica della carenza dei presupposti o requisiti necessari all'esercizio dell'attività può adottare, con provvedimento motivato, il divieto di prosecuzione (perché – di fatto- il cittadino con la presentazione della SCIA ha già iniziato legittimamente l'attività).

La SCIA “costringe” l'amministrazione ad effettuare controlli a posteriori ed in termini tassativi.

Infatti, lo spirare dei 60 giorni dal deposito della SCIA, comporta per l'amministrazione la perdita del potere di ordinare il divieto di prosecuzione, se sussistono mere ragioni dettate dall'impossibilità di effettuare i controlli.

Al titolare dell'attività permane, il diritto di iniziare da subito l'attività, con tutte le responsabilità penali ed amministrative connesse al deposito di un'autocertificazione resa ai sensi del D.leg.vo sopra indicato.

Piano di lavoro:

A parere della scrivente occorre validare un piano di lavoro generale nel quale, in forma unificata, con tempistica definita e non prorogabile, si preveda un'analisi di tutte le attività soggette alle norme di prevenzione incendi, procedendo con la seguente dinamica:

1. individuazione del singolo procedimento (es. autorimesse);
2. individuazione del diagramma di flusso (dal termine iniziale al finale, comprese tutte le casistiche possibili)
3. individuazione degli allegati tecnici essenziali ed accidentali (vi potrebbero essere, all'interno della stessa tipologia, diverse condizioni e, per ciascuna di esse, va chiaramente indicato l'allegato o la dichiarazione tecnica imprescindibile)
4. Stesura della modulistica di autocertificazione SCIA per ogni procedimento.
5. Costante monitoraggio del singolo procedimento, in ragione della dinamica e degli aggiornamenti del diritto in materie tecniche e più in generale della sicurezza, delle norme comunitarie di immediata applicazione o recepite, o di norme internazionali ratificate.
6. Report trimestrale, finalizzato al controllo dei risultati

La realizzazione di tale obiettivo può essere raggiunta con la presenza di esperti giuridici e di tecnici ingegneri (interni alla p.a. e professionisti).

Da ultimo, ma non è una provocazione, va segnalato il mancato introito dei proventi derivati dalla attuale e pregressa gestione.

Gli oneri che gli imprenditori ed i professionisti pagano per ottenere le autorizzazioni di prevenzione incendi, vengono erogati agli stessi funzionari che eseguono i sopralluoghi sotto forma di indennità accessoria ad personam, e all'O.n.a.

Il regime Scia comporta, essendo segnalazione, che non vi sia alcun pagamento per il servizio da parte dei privati.

Su tali questioni occorre astenersi da ogni giudizio, proprio per lo stile, imparato al Comune di Bologna, dove le scelte "strategiche" sono affidate ai politici ed il tecnico giurista, come la scrivente, è chiamato a tradurre tali scelte in obiettivi concreti (il giudizio appartiene alla sfera personale ed è ciò che il cives esprime eleggendo chi ci governerà), a realizzarle nei tempi prefissati per offrire migliori servizi al cittadino, ovvero, una crescita comune di tutti noi, esempio positivo per le generazioni che il nostro lavoro erediteranno.

Cremona, 8 novembre 2010

Testo del

Vice dirigente Turchi Maria Rosa, in servizio al Comando VV.F. di Cremona *

*Funzionario nella p.a. da 32anni, due lauree conseguite all'Università degli Studi di Bologna ed una specializzazione post laurea in Diritto amministrativo e Scienza dell'Amministrazione c/o SPISA Scuola diretta nel 1994 dall'allora Rettore di Bologna, titolare della cattedra di Diritto Amministrativo, Prof. Fabio Roversi Monaco.